Le cause strutturali della bassa crescita italiana e le leve per rilanciare produttività e competitività

Relazione alla X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati

Paolo Guerrieri Paleotti

PSIA, SciencesPo, Parigi
LEAP, Luiss, Roma

Oggetto: Sulla capacità competitiva del sistema Italia, sulle dinamiche del PIL nel periodo 1992-2025 in rapporto alla media UE e sulle leve di intervento sui settori produttivi per sostenere la crescita economica

1. Premessa: previsioni recenti e quadro di fragilità

La mia relazione assume come punto di partenza quanto pubblicato in questo mese di aprile sugli andamenti dell'economia italiana e sulle sue prospettive da due documenti rispettivamente del Fondo Monetario Internazionale (Global Economic Outlook, aprile 2026) e dell'OCSE (OECD Economic Survey of Italy 2026). Le analisi del FMI e dell'OCSE convergono nel prevedere che l'economia italiana rimarrà inchiodata quest'anno e nel prossimo biennio 2027-2028 a una bassissima crescita poco superiore allo zero e meno della metà della media dell'Eurozona nello stesso periodo, che pur resta modesta rispetto a quella degli Stati Uniti.

Le proiezioni del rapporto OCSE indicano un PIL reale italiano in crescita dello 0,5% nel 2025, dello 0,4% nel 2026 e dello 0,6% nel 2027; il debito pubblico secondo il criterio di Maastricht resta attorno al 137% del PIL nello stesso periodo.

E questo perché l'Italia resta intrappolata in condizioni di fragilità strutturale che si sono accentuate in questi ultimi tre anni e che si riassumono in: crescita bassa, produttività ristagnante, costo dell'energia tra i più elevati in Europa e stock di debito pubblico molto alto e in crescita, che si avvia a superare quest'anno quello elevatissimo della Grecia e a diventare in termini di PIL il più elevato in Europa.

Sono performance ancor più deludenti, se si considera che negli ultimi anni l'Italia ha potuto contare su una massa di risorse eccezionale: circa 194 miliardi di PNRR e oltre 219 miliardi di crediti legati ai bonus edilizi, tra Superbonus e altri incentivi. Parliamo, in termini di ordine di grandezza, di oltre 410 miliardi tra investimenti europei e misure fiscali straordinarie. Senza il PNRR la crescita italiana sarebbe già da quest'anno con ogni probabilità vicina alla recessione.

L'Italia affronta in condizioni di evidente fragilità la nuova tempesta di inflazione e stagnazione prodotta dal conflitto in Iran e dalle tensioni intorno allo Stretto di Hormuz. Il traffico marittimo nell'area si è drasticamente ridotto nei momenti della crisi e i mercati energetici hanno già reagito con forti rialzi e grande volatilità.

2. Le radici storiche del rallentamento italiano

Il fatto è che queste fragilità e debolezze strutturali della nostra economia sono di antica data e vengono da lontano, dal periodo a cavallo tra la fine dello scorso secolo e l'inizio del nuovo, e quindi oltre

venticinque anni fa. A questo riguardo, l'Italia rappresenta un caso unico nel panorama dei Paesi europei sviluppati.

Condizioni peculiari hanno impedito al nostro Paese di sfruttare adeguatamente i vantaggi offerti dalla globalizzazione e dal progresso tecnologico. La nostra economia ha risentito degli effetti negativi della competizione e delle produzioni dei Paesi emergenti e, in particolare, della Cina, più di quanto non abbia saputo sfruttare le potenzialità di sbocco e riorganizzazione della produzione offerte dai nuovi Paesi. A ciò ha contribuito anche una specializzazione produttiva cambiata solo marginalmente negli ultimi decenni e ancora troppo concentrata nei comparti a basso contenuto tecnologico e di competenze del lavoro.

La risposta italiana ai profondi cambiamenti del contesto internazionale, in particolare in termini di struttura industriale e sistema delle imprese, università e dotazione di capitale umano, è stata tarda, insufficiente e molto lenta. In altre epoche non era stato così, basti pensare agli anni Cinquanta. In questa fase, viceversa, la nostra economia non è riuscita a sfruttare la scia delle mutazioni in atto nel contesto europeo e mondiale, e ne è rimasta ai margini. Mentre altrove i progressi nel campo delle nuove tecnologie e i benefici derivanti dal processo di globalizzazione dei mercati hanno rappresentato occasioni importanti per accelerare la ristrutturazione produttiva, nel nostro Paese queste opportunità non sono state colte o lo sono state solo in parte. L'accresciuta competizione determinata dall'integrazione economica globale ci ha nel complesso fortemente penalizzato.

La nostra dinamica di crescita si è così gradualmente affievolita fin dalla prima metà degli anni Novanta, collocandosi su standard stabilmente al di sotto della media europea. Anche il prodotto potenziale si è fortemente ridotto.

3. Il nodo centrale della produttività

Il dato oltremodo preoccupante che sintetizza questi andamenti deludenti è la persistente divergenza tra la ristagnante produttività del nostro Paese e quelle dei nostri maggiori concorrenti. Dal 1995 al 2024 la produttività oraria del lavoro, a livello dell'intero sistema economico italiano, è aumentata mediamente dello 0,3 per cento all'anno, un valore che si confronta con una percentuale quasi doppia per la Spagna e quattro volte più grande per Francia e Germania.

In particolare, le distanze sono aumentate con riferimento alla cosiddetta produttività totale dei fattori, che rappresenta un indicatore sintetico assai rilevante perché riassume la capacità del nostro sistema di produrre di più, combinando in maniera efficiente la dotazione complessiva di capitale e lavoro attraverso innovazioni tecnologiche. Anche la capacità di generare posti di lavoro a salari elevati deriva in gran parte da una elevata produttività totale dei fattori. Ciò significa che solo un deciso miglioramento in futuro del trend della produttività potrà consentire di innalzare nei prossimi anni la dinamica futura della crescita italiana, considerata la correlazione positiva molto stretta tra aumento della produttività e crescita del PIL nei Paesi avanzati.

Vi sono molteplici fattori alla base di questa perdurante deludente performance. In parte essa è la conseguenza dei fenomeni di cambiamento e trasformazione a livello globale e che hanno interessato tutti i Paesi più sviluppati. In parte predominante, tuttavia, deriva da nostri mali, legati a problemi strutturali che affliggono da tempo il nostro Paese, avendone determinato in questi anni una relativa arretratezza rispetto alle evoluzioni di altri Paesi avanzati. Su di essi si è a lungo dibattuto, sono naturalmente molteplici e di varia natura, ma per restare nell'ambito economico proviamo a riassumerne alcuni tra i più rilevanti.

4. Struttura produttiva, dimensione d'impresa e diffusione dell'innovazione

Si può citare innanzi tutto uno scarso dinamismo delle imprese, per una struttura industriale priva di grandi imprese e troppo appiattita sulle piccole e piccolissime unità. In Italia permane un profondo dualismo produttivo, costituito da un gruppo folto di imprese troppo piccole e inefficienti per essere competitive sui mercati globali e da un gruppo assai più ristretto di imprese dal profilo intermedio, che trainano la nostra crescita, realizzano innovazioni di frontiera e sono in grado di competere sui mercati internazionali. I loro risultati nell'ultimo decennio sono stati molto positivi e di indubbio rilievo, sia in termini di produzione, di valore aggiunto e di occupazione. Anche l'OCSE, nel documento di aprile già citato, attribuisce un peso rilevante alla prevalenza in Italia di micro e piccole imprese. Molte di esse sono competitive in nicchie di qualità e nell'export, ma in media hanno minori economie di scala, investono meno, innovano meno e faticano ad attrarre competenze qualificate. E non si tratta solo della piccola dimensione o della struttura familiare della proprietà delle imprese, dato che a queste caratteristiche si aggiunge la bassa managerialità nella conduzione delle piccole unità. Si tratta di un capitale manageriale fondamentale per fronteggiare le nuove sfide e per gestire riorganizzazioni delle imprese che richiedono sempre un forte coordinamento.

Le imprese medio-grandi italiane non sono necessariamente meno produttive delle omologhe estere; il problema è che sono relativamente poche e occupano una quota ridotta della forza lavoro.

C'è comunque un'altra peculiarità del nostro sistema produttivo da segnalare. L'Italia è, tra i principali Paesi europei, quello dove il divario di produttività tra imprese medio-grandi e imprese piccole è più ampio. In questi anni questo "gap" di produttività si è allargato penalizzando un efficace processo di diffusione delle innovazioni che si sviluppano nelle imprese di frontiera. Tali innovazioni interessano così un numero troppo limitato di imprese e si trasmettono in modo solo parziale e lento al corpo del sistema produttivo nazionale. Di qui, una distorta allocazione delle risorse e una bassa dinamica di produttività totale dei fattori del nostro Paese.

5. Innovazione, ricerca e digitalizzazione

Un secondo blocco di cause della bassa crescita riguarda l'innovazione. L'Italia investe poco in ricerca e sviluppo rispetto alla media OCSE e il sostegno pubblico alla R&S è considerato insufficiente o non sempre efficace. Anche le imprese italiane, nel loro insieme, mostrano un forte divario di capacità innovativa rispetto ad altri sistemi avanzati, avendo investito poco non solo in R&S ma anche in capitale immateriale e manageriale.

I dati OCSE ci dicono che l'Italia investe proporzionalmente molto meno di altri Paesi in nuova proprietà intellettuale. Sembra prevalere ancora un modello basato su innovazioni incrementali, che richiedono all'impresa un impegno, finanziario e organizzativo, inferiore a quello richiesto dall'attività formale di ricerca e sviluppo. Anche la specializzazione settoriale, tuttora sbilanciata verso produzioni tradizionali a basso contenuto tecnologico, ha pesato negativamente. Con l'eccezione del segmento di imprese più qualificato del nostro sistema produttivo, la maggior parte delle imprese italiane continuano a usare tecnologie tradizionali per produrre beni e servizi a basso contenuto tecnologico, più esposti alla concorrenza di Paesi emergenti come quelli dell'Asia del Pacifico. D'altro canto, il mercato del venture capital, cioè la modalità di finanziamento specializzata nel favorire la crescita rapida di start-up innovative nei nuovi settori, è ancora poco sviluppato in Italia.

La base industriale del Paese resta forte, ma non altrettanto il suo stock di conoscenze, soprattutto con riferimento all'ICT e al terziario avanzato. Le limitate capacità manageriali delle nostre imprese hanno

contribuito a ritardare l'adozione e diffusione in Italia delle nuove tecnologie digitali. A una debole struttura produttiva si è così associata una carente digitalizzazione. Lo confermano i vari indici misurati per i Paesi UE che mostrano un forte scarto tra le imprese dei Paesi che dimostrano un uso più intensivo delle connessioni a banda larga (di cui fanno parte Svezia, Danimarca, Finlandia e Belgio) e quelle dei Paesi più arretrati (tra cui figurano Spagna, Portogallo e Grecia). L'Italia raggiunge un valore molto inferiore alla media europea, a fronte di un buon valore dell'indicatore di accesso alle connessioni broadband. Questa performance così modesta fa sì che nella graduatoria complessiva, l'Italia si posizioni al terzultimo posto in Europa, nel gruppo dei Paesi che meno riescono ad utilizzare le connessioni digitali.

L'Italia resta così un "innovatore moderato", nonostante buone università e alcuni poli industriali dinamici.

6. Lavoro, giovani e capitale umano

La bassa crescita non deriva solo dalla produttività, ma anche dal basso utilizzo della forza lavoro. L'Italia ha un tasso di occupazione inferiore alla media OCSE, soprattutto per donne, giovani e alcune aree del Mezzogiorno. L'invecchiamento demografico rende questo problema più urgente: con una popolazione in età lavorativa in diminuzione, la crescita futura dipenderà sempre più dalla capacità di aumentare il numero di occupati e la produttività di ciascun lavoratore. Tra questi figurano oggi in primo piano i giovani che hanno risentito maggiormente della crisi e soffrono di tutta una serie di svantaggi. L'Italia è ai primi posti posti nella UE per il numero dei NEET, acronimo inglese che sta per giovani che non lavorano, non studiano e non seguono corsi di formazione. L'OCSE collega il fenomeno NEET a salari bassi, transizione scuola-lavoro inefficiente, scarso orientamento, competenze non allineate alle esigenze delle imprese, contratti temporanei e prospettive di carriera deboli. Questa situazione spinge molti giovani a restare dipendenti dalle famiglie o a emigrare.

7. Energia e competitività industriale

Un altro fattore di freno alla crescita è il costo elevato dell'energia, soprattutto elettrica. L'Italia dipende in misura molto elevata dalle importazioni di combustibili fossili, soprattutto gas naturale. La dipendenza energetica dall'estero si colloca intorno al 75 per cento, ben al di sopra della media europea, che è intorno al 57-58 per cento.

Questa dipendenza aumenta l'esposizione agli shock internazionali. È una vulnerabilità strutturale: quando il prezzo del gas sale, il costo dell'energia per famiglie e imprese sale più rapidamente che altrove. Non a caso, negli ultimi anni l'Italia ha continuato a registrare prezzi elettrici all'ingrosso più alti rispetto ai principali concorrenti europei e il prezzo elevato dell'elettricità riduce la competitività industriale e pesa su famiglie e imprese.

L'Italia avrebbe un potenziale rilevante in solare ed eolico, ma la nuova capacità rinnovabile e le infrastrutture di rete procedono troppo lentamente rispetto agli obiettivi soprattutto per problemi amministrativi, dal momento che le autorizzazioni sono lente e frammentate tra i diversi livelli di governo.

8. Amministrazione pubblica, regolazione e costi per il sistema produttivo

Un altro fattore di blocco della crescita sono le lentezze amministrative e regolatorie, ovvero l'insieme di procedure, autorizzazioni, controlli, adempimenti burocratici e tempi decisionali che imprese e

cittadini devono affrontare per svolgere attività economiche, realizzare investimenti, avviare progetti o accedere a servizi pubblici.

Il problema non riguarda soltanto la quantità di regole, ma soprattutto la loro qualità, poiché procedure eccessivamente complesse, poco trasparenti o caratterizzate da tempi incerti si trasformano in un costo aggiuntivo per il sistema produttivo. Le lentezze amministrative incidono negativamente sulla crescita attraverso diversi canali. Il primo è l'aumento dei costi di transazione, visto che le imprese devono dedicare personale e risorse alla gestione degli adempimenti burocratici, sottraendoli ad attività più produttive. Un secondo canale è la riduzione degli investimenti, dal momento che, se i tempi della giustizia civile sono lunghi, se i contratti sono difficili da far rispettare, se le autorizzazioni pubbliche sono incerte o se le regole cambiano frequentemente, gli operatori economici chiedono rendimenti più elevati per investire oppure rinunciano del tutto all'investimento. Un terzo effetto riguarda la produttività, in quanto una pubblica amministrazione inefficiente non solo rallenta le imprese, ma limita anche la capacità dello Stato di fornire servizi essenziali di qualità: infrastrutture, istruzione, sanità, politiche attive del lavoro, digitalizzazione, gestione dei fondi pubblici.

Per queste ragioni, migliorare la qualità delle istituzioni e dell'amministrazione pubblica non è soltanto una questione di efficienza burocratica, ma una vera politica di crescita.

9. Dalla diagnosi alla strategia di crescita

Le fragilità e debolezze strutturali sopra ricordate sono fattori di ostacolo e di blocco della crescita della nostra economia che hanno interagito tra loro e si sono rafforzati l'uno con l'altro, producendo un equilibrio di bassa crescita da cui il Paese non è ancora uscito.

Da questa diagnosi discende una conseguenza molto chiara: l'Italia ha di fronte a sé un problema strutturale di crescita. Non si tratta cioè di attendere semplicemente una fase internazionale più favorevole, una riduzione dei tassi d'interesse o un rimbalzo della domanda estera. Questi elementi possono certamente aiutare, ma non sono in grado, da soli, di modificare il sentiero di lungo periodo dell'economia italiana. Il nodo centrale resta la capacità del sistema produttivo nazionale di generare più valore aggiunto, più produttività, più innovazione e più occupazione qualificata.

È questo il terreno su cui si misurerà nei prossimi anni la reale capacità competitiva del Paese. Negli ultimi due decenni non sono mancati interventi pubblici, incentivi, misure fiscali, programmi settoriali e riforme parziali. Tuttavia, questi interventi sono stati spesso frammentati, discontinui, poco selettivi e scarsamente valutati nei loro effetti. Si è intervenuti molte volte sugli effetti della bassa crescita, molto meno sulle sue cause profonde. Si sono sostenuti redditi, consumi, settori in difficoltà, specifiche categorie economiche o sociali; molto più raramente si è costruita una strategia coerente di trasformazione del sistema produttivo.

Il risultato è che le principali fragilità richiamate nella prima parte di questa relazione sono rimaste sostanzialmente irrisolte. La dimensione media delle imprese è ancora insufficiente; il divario tra imprese di frontiera e resto del sistema produttivo si è ampliato; gli investimenti in ricerca, capitale immateriale e competenze restano inferiori a quelli dei maggiori Paesi europei; il mercato del lavoro continua a utilizzare male giovani, donne e competenze qualificate; l'energia costa troppo; la pubblica amministrazione e la giustizia civile rappresentano ancora, in molti casi, un freno agli investimenti; il Mezzogiorno continua a esprimere un potenziale largamente inutilizzato.

Per questa ragione, la questione della crescita italiana non può essere affrontata con una somma di misure isolate. Serve una strategia di medio periodo, fondata su poche priorità chiare, su strumenti

stabili e su una capacità di attuazione molto più forte di quella dimostrata in passato. In altri termini, occorre passare da una logica di interventi emergenziali a una politica economica orientata alla produttività.

10. Rafforzare la struttura produttiva

La prima leva riguarda il rafforzamento della struttura produttiva. Il problema italiano non è l'esistenza delle piccole imprese in quanto tali. Molte piccole e medie imprese rappresentano tuttora un patrimonio importante del Paese, soprattutto nei distretti industriali, nelle filiere esportatrici, nella meccanica, nell'agroalimentare di qualità, nella moda, nell'arredo, nella farmaceutica, nella componentistica e in molte nicchie ad alta specializzazione. Il problema è che una quota troppo ampia del sistema produttivo resta bloccata in una dimensione insufficiente, con bassa capitalizzazione, scarsa managerialità, limitata capacità di investimento e ridotta propensione all'innovazione.

Occorre dunque favorire la crescita dimensionale delle imprese, non solo attraverso fusioni e aggregazioni, ma anche mediante reti produttive più solide, filiere integrate, accordi stabili tra imprese, università, centri di ricerca e grandi committenti. Bisogna aiutare le imprese che hanno potenziale di crescita a compiere il salto organizzativo, tecnologico e manageriale necessario per competere su mercati più ampi. Questo significa rafforzare il capitale proprio, ampliare l'accesso a strumenti finanziari non bancari, sostenere i processi di internazionalizzazione, incentivare l'ingresso di competenze manageriali e promuovere il passaggio generazionale nelle imprese familiari.

La politica industriale, in questa prospettiva, non deve consistere nella protezione indistinta dell'esistente. Deve piuttosto accompagnare la trasformazione dell'esistente. Vi è una differenza fondamentale tra difendere imprese non più competitive e aiutare imprese vitali a innovare, crescere e collocarsi su segmenti a più alto valore aggiunto. La prima scelta produce rendite e immobilismo; la seconda produce produttività, salari più elevati e maggiore capacità competitiva.

11. Fare dell'innovazione il cuore della politica di crescita

Una seconda leva riguarda l'innovazione. Se il problema centrale dell'economia italiana è la stagnazione della produttività totale dei fattori, allora l'innovazione deve diventare il cuore della politica di crescita. Ciò richiede un aumento degli investimenti pubblici e privati in ricerca e sviluppo, ma anche una migliore qualità di tali investimenti. Non basta spendere di più; occorre spendere meglio, concentrando le risorse su tecnologie, competenze e infrastrutture che possano generare effetti diffusi sul sistema produttivo.

L'Italia deve rafforzare il collegamento tra università, ricerca pubblica e imprese. Il Paese dispone di buone università, di centri di eccellenza e di competenze scientifiche riconosciute, ma troppo spesso queste competenze non si traducono in innovazione industriale, brevetti, nuove imprese, trasferimento tecnologico e crescita dimensionale. Il sistema del trasferimento tecnologico resta frammentato e disomogeneo. È necessario renderlo più efficace, costruendo piattaforme nazionali e territoriali capaci di mettere in relazione ricerca, capitale, imprese e competenze manageriali.

Particolare attenzione va dedicata alle tecnologie digitali, all'intelligenza artificiale, alla robotica, alla cybersicurezza, al cloud, ai semiconduttori, alla manifattura avanzata, alle biotecnologie, alle tecnologie energetiche e ai servizi avanzati alle imprese. Sono questi i campi in cui si decide una quota crescente della competitività futura. L'Italia non può pensare di competere solo sulla qualità

tradizionale delle proprie produzioni. Deve riuscire a incorporare più conoscenza, più software, più dati, più servizi e più tecnologia nei propri beni e nei propri processi produttivi.

Questo vale anche per i settori tradizionali. Non esiste una contrapposizione rigida tra manifattura tradizionale e innovazione tecnologica. Al contrario, molte produzioni italiane possono restare competitive solo se diventano più digitali, più efficienti, più sostenibili, più integrate con servizi ad alto valore aggiunto. La competitività del made in Italy dipenderà sempre meno dal solo prodotto fisico e sempre più dalla capacità di controllare tecnologie, marchi, dati, logistica, distribuzione, piattaforme digitali e relazioni con il consumatore finale.

12. Capitale umano, occupazione e salari

Una terza leva riguarda il capitale umano. La bassa crescita italiana è anche il risultato di un uso insufficiente e inefficiente del lavoro disponibile. L'Italia non può permettersi di avere bassi tassi di occupazione femminile, un numero elevato di giovani inattivi, una quota significativa di laureati che emigrano e un sistema di formazione spesso distante dai bisogni delle imprese. In un Paese che invecchia rapidamente, ogni punto di occupazione in meno rappresenta una perdita di crescita potenziale.

Serve quindi una strategia che colleghi scuola, università, formazione tecnica, politiche attive del lavoro e imprese. L'istruzione tecnica e professionale va rafforzata, superando la sua tradizionale marginalità culturale. Gli ITS e i percorsi professionalizzanti possono svolgere un ruolo molto importante, ma devono essere ampliati, resi più attrattivi e collegati stabilmente alle filiere produttive territoriali. La transizione scuola-lavoro deve diventare più rapida e meno casuale. I giovani non possono entrare nel mercato del lavoro dopo anni di precarietà, bassi salari e scarse prospettive di carriera.

Il tema dei salari è strettamente collegato a quello della produttività. Non è possibile sostenere stabilmente salari più elevati senza aumentare la produttività; ma è altrettanto vero che un sistema produttivo fondato su bassi salari, lavoro poco qualificato e scarsi investimenti in competenze non genera incentivi sufficienti all'innovazione. Il Paese deve uscire da questo equilibrio basso, in cui imprese poco produttive domandano lavoro poco qualificato e il lavoro poco qualificato alimenta a sua volta un modello produttivo povero di innovazione. La rottura di questo circolo vizioso richiede investimenti nelle competenze, ma anche una selezione più forte del sistema produttivo verso attività a maggiore valore aggiunto.

13. Energia, transizione e politica industriale

Una quarta leva riguarda l'energia. Il costo elevato dell'energia rappresenta oggi una delle principali penalizzazioni competitive per il sistema industriale italiano. Non si può costruire una politica industriale credibile senza una politica energetica coerente. La sicurezza degli approvvigionamenti, la riduzione della dipendenza dall'estero, l'accelerazione delle rinnovabili, il rafforzamento delle reti, lo sviluppo degli accumuli, la diversificazione delle fonti e la riduzione dei tempi autorizzativi devono essere considerati parte integrante della strategia di crescita.

Il punto essenziale è che la transizione energetica non deve essere vista solo come un vincolo ambientale, ma anche come un'opportunità industriale. L'Italia può costruire filiere competitive nelle tecnologie verdi, nell'efficienza energetica, nella componentistica, nei materiali, nell'economia circolare e nei servizi connessi alla decarbonizzazione. Ma perché ciò accada occorre una politica pubblica capace di dare certezza agli investitori. Le imprese investono se conoscono tempi, regole,

incentivi, obiettivi e autorizzazioni. L'incertezza amministrativa e regolatoria, in questo campo, equivale a una tassa implicita sugli investimenti.

14. Pubblica amministrazione, PNRR e qualità della spesa

Una quinta leva riguarda la pubblica amministrazione, la giustizia civile e la qualità della regolazione. Il tema viene spesso trattato come un capitolo separato dalle politiche industriali, ma in realtà ne costituisce una condizione essenziale. Non esiste politica di crescita efficace se le autorizzazioni sono lente, se i procedimenti sono incerti, se i contratti richiedono tempi troppo lunghi per essere fatti rispettare, se gli investimenti pubblici vengono realizzati con ritardi sistematici, se i fondi disponibili non si trasformano rapidamente in cantieri, infrastrutture, servizi e capacità produttiva.

Il PNRR ha mostrato con evidenza questo problema. L'Italia ha avuto a disposizione una massa straordinaria di risorse, ma la questione decisiva non è mai stata soltanto l'ammontare delle risorse. È stata, ed è tuttora, la capacità di trasformarle in investimenti effettivi, riforme reali e aumento permanente del potenziale produttivo. Vi è il rischio concreto che una parte significativa di queste risorse abbia prodotto effetti temporanei sulla domanda senza aver modificato in profondità la capacità competitiva del Paese. Sarebbe stato necessario concentrare l'attuazione sugli investimenti con maggiore impatto strutturale: infrastrutture materiali e digitali, reti energetiche, scuola, università, ricerca, formazione, servizi pubblici locali, innovazione della pubblica amministrazione. I dati recenti prima citati sul ristagno della crescita quest'anno e nei prossimi anni appaiono rivelare che in realtà non si è fatto un buon uso delle ingenti risorse europee a disposizione.

La qualità della spesa pubblica resta un tema decisivo. Con un debito pubblico così elevato, l'Italia non dispone di margini illimitati per finanziare nuove politiche attraverso deficit aggiuntivo. La crescita non potrà venire da una semplice espansione della spesa corrente. Dovrà venire da una riallocazione della spesa verso investimenti produttivi, istruzione, ricerca, infrastrutture, politiche attive, tecnologie e sostegno selettivo all'innovazione. Al tempo stesso, sarà necessario ridurre la spesa improduttiva, limitare gli incentivi non efficaci, superare bonus frammentati e misure prive di valutazione ex post.

Da questo punto di vista, l'esperienza degli ultimi anni offre una lezione importante. Non tutte le risorse pubbliche generano crescita. Alcune misure – come i tanti bonus erogati - possono sostenere temporaneamente settori specifici o aumentare la domanda nel breve periodo, ma lasciare in eredità un peggioramento dei conti pubblici e pochi effetti permanenti sulla produttività. Altre misure, invece, quali investimenti a medio e lungo termine possono avere effetti meno immediati ma più profondi, perché aumentano il capitale produttivo, umano e tecnologico del Paese. La politica economica italiana deve spostarsi con decisione verso questa seconda categoria di interventi.

15. Il Mezzogiorno come riserva di crescita

Vi è poi una dimensione territoriale che non può essere ignorata. Il Mezzogiorno rappresenta una delle maggiori riserve di crescita inutilizzata dell'economia italiana. I bassi tassi di occupazione, la debolezza dei servizi pubblici, le carenze infrastrutturali, la minore presenza di imprese innovative e la maggiore fragilità amministrativa riducono non solo la crescita del Sud, ma quella dell'intero Paese. Una strategia nazionale di crescita non può limitarsi a redistribuire risorse verso il Mezzogiorno; deve creare condizioni perché quelle risorse generino investimenti, lavoro qualificato, imprenditorialità, infrastrutture e connessioni produttive con il resto del Paese e dell'Europa.

In questo quadro, le politiche per il Sud devono essere più selettive e più orientate ai risultati. Occorre puntare su logistica, porti, energia, reti digitali, formazione tecnica, università, attrazione di investimenti, zone industriali realmente funzionanti e rafforzamento delle amministrazioni locali. Senza una pubblica amministrazione capace, anche le migliori risorse finanziarie rischiano di disperdersi. Il divario territoriale italiano è dunque anche un divario di capacità istituzionale.

16. Continuità delle politiche e obiettivi misurabili

Tutte queste leve richiedono però una condizione comune: continuità. Uno dei limiti principali dell'azione pubblica italiana è stato il continuo cambiamento di strumenti, incentivi, priorità e regole. Le imprese hanno bisogno di un orizzonte stabile per investire. Le politiche industriali non producono risultati in pochi mesi; richiedono anni, coerenza, valutazione e correzione degli errori. In Italia, invece, troppo spesso ogni governo ha modificato programmi precedenti, introdotto nuovi incentivi, cambiato governance e moltiplicato strumenti, senza costruire una vera capacità amministrativa permanente.

È necessario, al contrario, definire una strategia nazionale di crescita e produttività che sopravviva al ciclo politico. Questa strategia dovrebbe avere alcuni obiettivi misurabili: aumento della produttività, crescita degli investimenti privati in ricerca e sviluppo, maggiore dimensione media delle imprese, incremento dell'occupazione femminile e giovanile, riduzione dei tempi amministrativi, riduzione del costo dell'energia per le imprese, rafforzamento delle competenze tecnico-scientifiche, aumento della quota di imprese digitalizzate e innovative. Senza obiettivi misurabili, anche le migliori intenzioni rischiano di tradursi in annunci.

17. Crescita, debito e confronto con gli altri paesi del sud europeo

Come già detto, numerosi sono stati gli interventi su questi fattori di crisi da parte dei governi che si sono succeduti in questi anni, ma mai in misura tale da rimuovere davvero quei vincoli strutturali che costringono da tempo l'Italia su un sentiero di bassa crescita. Anche questa legislatura si avvia verso la sua fase conclusiva senza che si sia manifestata un'azione di governo sufficientemente organica su produttività, dimensione d'impresa, innovazione, capitale umano, energia e qualità amministrativa. Eppure, solo rimuovendo queste debolezze è possibile stimolare crescita e produttività e, attraverso una crescita più robusta, rendere più sostenibile anche lo stock di debito pubblico, che rimane al contrario molto alto e in aumento, tanto che quest'anno in termini di stock sul PIL supererà anche quello della Grecia divenendo il più elevato in Europa.

Il confronto con altri Paesi dell'Europa meridionale è istruttivo. Spagna, Portogallo e Grecia, pur con storie, strutture produttive e condizioni di partenza diverse, hanno saputo negli ultimi anni migliorare in misura significativa il rapporto tra crescita, disciplina fiscale e sostenibilità del debito. Il FMI, nelle stime più recenti, indica per esempio una crescita spagnola intorno al 2 per cento nel 2026, contro lo 0,5 per cento dell'Italia. Intorno al Mediterraneo si sta dunque determinando una sorta di ribaltamento dei tradizionali motori della crescita europea. I Paesi del Sud, un tempo considerati l'anello debole dell'Eurozona, oggi crescono più delle vecchie locomotive, Germania e Francia, entrambe in difficoltà. Purtroppo, l'Italia non fa parte di questo nuovo Sud d'Europa, pur essendo stata il principale beneficiario delle risorse del PNRR.

Ciò non significa che quei modelli siano automaticamente trasferibili all'Italia. Significa però che la riduzione del debito non può essere affidata soltanto a politiche restrittive, così come la crescita non può essere affidata soltanto alla spesa pubblica. Serve una combinazione credibile di riforme, investimenti, controllo della spesa improduttiva e aumento del prodotto potenziale.

La lezione che si può trarre dal periodo al centro di questa indagine conoscitiva è dunque soprattutto una: il risanamento dei conti pubblici resta una priorità, ma non può riuscire senza una crescita più alta. Allo stesso tempo, una crescita più alta richiede finanze pubbliche credibili, meno spesa improduttiva e soprattutto riforme strutturali profonde. Crescita e stabilità finanziaria non sono obiettivi alternativi. Al contrario, nel caso italiano sono due condizioni che si sostengono reciprocamente. Senza crescita, il debito resta più difficile da ridurre; senza credibilità fiscale, gli investimenti diventano più incerti e costosi.

Per questo motivo, la discussione sulla competitività italiana deve evitare due errori opposti. Il primo è pensare che basti il rigore di bilancio per risolvere il problema del debito. Il secondo è pensare che basti aumentare la spesa pubblica per rilanciare la crescita. Entrambe le posizioni sono insufficienti. L'Italia ha bisogno di una politica economica che tenga insieme stabilità, investimenti e riforme. Deve spendere meglio, non semplicemente spendere di più. Deve proteggere meno le rendite e sostenere di più l'innovazione. Deve ridurre gli ostacoli alla concorrenza e alla crescita delle imprese. Deve premiare chi investe, assume, innova, esporta e aumenta la produttività.

18. Il ruolo dell'Europa

Il ruolo e le scelte dell'Unione europea naturalmente saranno per noi decisivi. Ci deve essere un raccordo fondamentale tra politica economica italiana e politica economica europea. In molti campi, quale quello dell'energia, dell'industria e della tecnologia, interventi efficaci per l'Italia non possono prescindere dal contesto dell'Unione, come sappiamo La scala europea è, in molti campi, l'unica scala efficace per rilanciare competitività e stabilità della nostra economia.

L'Unione europea è davanti a scelte decisive. E il nostro interesse nazionale - vorrei sottolinearlo - non è stare alla finestra, né limitarsi a difendere spazi nazionali: ma è spingere perché vengano fatte alcune scelte in determinate direzioni. Come, in particolare, verso strumenti comuni per finanziare progetti europei in energia, industria e tecnologia.

Non è nel nostro interesse, al contrario, lavorare per un'Europa in cui torni a prevalere la dimensione nazionale, fino alla rinazionalizzazione di molte politiche. Una "Europa delle nazioni", intesa come ritorno della prevalenza dei singoli Stati, indebolirebbe l'Europa all'interno e all'esterno. E vedrebbe l'Italia tra i paesi perdenti. Perché non abbiamo risorse comparabili a quelle dei paesi più forti per competere in piena autonomia. Ne deriva che politica economica italiana e politica economica europea non sono due dossier separati. Sono la stessa sfida, su due scale.

19. La variabile politica e la posta in gioco

In conclusione, per realizzare gli investimenti e le riforme necessari a rilanciare la crescita, sciogliendo i nodi strutturali irrisolti da anni, un ruolo determinante sarà svolto dalla variabile politica. Servirà una volontà politica più consapevole della gravità della situazione e più adeguata alle straordinarie sfide di questi tempi rispetto a quanto si è visto negli ultimi due decenni. Il problema italiano non è soltanto tecnico. Le analisi sulle cause della bassa crescita sono note da tempo. Le riforme necessarie sono state discusse molte volte. Ciò che è mancato, spesso, è stata la capacità politica di costruire consenso intorno a cambiamenti difficili, di resistere alle pressioni corporative e di scegliere il lungo periodo rispetto al vantaggio immediato.

Si tratterà, in altre parole, di vincere quella persistente resistenza di forze politiche, sociali ed economiche profondamente radicate nel Paese, che si frappongono e hanno sempre ostacolato ogni

serio cambiamento. Alle loro spalle vi è una vasta ed eterogenea coalizione di interessi legati alle rendite di posizione prodotte dalle inefficienze e dalle mancate riforme degli ultimi decenni. Rendite amministrative, rendite regolatorie, rendite professionali, rendite settoriali, rendite territoriali: tutte contribuiscono a mantenere lo status quo e a rendere più difficile una modernizzazione effettiva del sistema economico.

Non è affatto scontato che tali resistenze possano essere piegate. Tuttavia, la posta in gioco è ormai troppo alta per rinviare ancora. L'Italia si trova davanti a una fase in cui transizione tecnologica, transizione energetica, nuovo protezionismo, competizione geopolitica, invecchiamento demografico e vincoli di finanza pubblica si sommano tra loro. In questo contesto, restare fermi significa arretrare. Continuare a crescere meno degli altri significa perdere peso economico, capacità industriale, qualità del lavoro, sostenibilità del welfare e influenza europea.

Un forte stimolo al cambiamento potrebbe derivare proprio dalla consapevolezza di questa elevata posta in gioco. L'Italia conserva ancora importanti punti di forza: una base manifatturiera rilevante, imprese esportatrici competitive, risparmio privato, competenze diffuse, università e centri di ricerca di qualità, territori industriali dinamici, una collocazione strategica nel Mediterraneo e in Europa. Ma questi punti di forza non bastano più se non vengono inseriti in una strategia di trasformazione. Il Paese non è condannato alla bassa crescita. Ma per uscirne deve riconoscere che la bassa crescita non è un destino: è il risultato di scelte mancate, riforme rinviate e investimenti insufficienti. Ed è quindi anche un risultato che può essere modificato, purché vi siano visione, continuità e coraggio politico.